Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

# Success in the Works

## A Policy Paper

Canada

# Success in the Works

## A Policy Paper

## A Labour Force Development Strategy for Canada

IN-008/4/89

Produced by Public Affairs and
Strategic Policy and Planning,
Employment and Immigration Canada

# Table of Contents

PAGE

Introduction ..... iii

1. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES ..... 1

   A. The Canadian Labour Force ..... 1

   B. Government Programs ..... 3

2. POLICY RESPONSE: THE LABOUR FORCE DEVELOPMENT STRATEGY ..... 5

   A. Reinforcement of Private Sector Training ..... 5

      1. Human Resource Planning ..... 6
      2. Entry-Level Skills Development ..... 6
      3. Industrial Adjustment Service ..... 7
      4. Community Futures ..... 7

   B. Initiatives to Help the Unemployed ..... 8

      1. Training for UI Recipients ..... 8
      2. Social Assistance Recipients ..... 8
      3. Displaced Older Workers ..... 8
      4. Self-Employment, Entrepreneurship, and Mobility Assistance ..... 9

   C. Making UI Fairer — New Benefit Provisions ..... 10

      1. Maternity/Parental/Sickness Benefits ..... 10
      2. UI Benefits for Those Over 65 Years of Age ..... 10
      3. UI Changes: Other ..... 10

D. Amendments to the UI Act: Access to Benefits ..... 11
1. Minimum Entrance Requirements ..... 11
2. Duration of Benefits ..... 12
3. Repeater Provisions ..... 12
4. Penalties for Voluntary Quitters Without Just Cause ..... 12
5. Penalties for Fraudulent Use of the UI Program 12

3. PROCESS ..... 13

APPENDICES ..... 15

The masculine gendre is used in a neutral sense and refers equally to females as to males.

# Introduction

This paper sets out the elements of a new Labour Force Development Strategy, entailing the reallocation of some $1.3 billion in Unemployment Insurance expenditures.

The Government's intention is to build on the success that has already been achieved under the Canadian Jobs Strategy. Training expenditures under the Canadian Jobs Strategy will therefore be maintained at the present level of $1.8 billion.

The Government's objective is to mobilize a national effort, and to challenge Canadian business, unions, provincial and territorial governments, educators, interested groups, and individual Canadians to give priority to:

- increasing the skill levels of Canadians; and
- finding the best combination of policies, programs, and employment practices to ensure that all Canadians can achieve their potential.

This effort is designed to ensure that the Canadian labour force of the 1990s will be highly skilled and capable of adapting to an evolving work environment brought on by technological and demographic change.

Our prosperity and standard of living are measures of the skill and ingenuity of Canadians. We compete successfully in a global market and are recognized as a major industrial power.

In the past, our advantage in world markets has been based on a rich supply of natural resources. Canada's competitiveness now depends less on these natural advantages, and more on the skill we bring to our work. The skills to use technology to create higher value-added products or to find better ways of performing tasks are the keys to future prosperity.

# 1

# Challenges and Opportunities

## A. The Canadian Labour Force

Canada faces challenges in creating new opportunities for increased employment and prosperity.

Our competitors are improving productivity through technology and innovation — and the further education and training of their workforce.

Today's technologies — micro-electronics, telecommunications, and new materials — will change the skills required by workers in most, if not all, occupations. The organization and management of work will also change. In the 1990s, individual workers will increasingly be called upon to use computer, communication and process technologies to schedule work, to conduct quality control, and to resolve workplace problems. As a result, greater analytical, problem-solving, and communication skills will be needed by all workers.

Competitive pressures, technological change, and market demands will also shift the mix of occupations. Those which require lower levels of training and education will represent a declining share of employment. The demand for more highly skilled workers, especially in managerial and administrative occupations, will rise dramatically.

Canada has a highly educated workforce. The proportion of young people completing high school is increasing and more Canadians are opting for post-secondary education and training. Although these are encouraging trends, the national high school drop-out rate is still 30 per cent. Too many of our young people will find their potential stifled and their futures trapped in cycles of unstable work and dependency unless a concerted effort is made now to ensure that they have the basic education to acquire higher job skills.

Between now and the year 2000, almost half of the new jobs will require more than five years of combined education and training beyond the completion of high school.

People will need the ability to upgrade existing skills, to develop different skills, and to broaden the range of their skills. Ensuring that all workers are prepared to sustain a lifetime of learning in the workforce is a dominant theme of the Government's proposal.

More than one million workers experience difficulty in finding work every year as a result of a lack of skills. The consequences of unemployment, for individual Canadians and the country as a whole, cannot be overestimated. The damage to self-esteem and confidence that arises from extended spells without work often makes the process of looking for a job harder and longer.

The people most affected by market changes and occupational shifts are those with limited skills and education, as well as older workers.

Business organizations are dismayed at the inadequate skills brought to the labour market by many high school graduates, and the almost 30 per cent of young Canadians who fail to complete high school. Corrective action is clearly required in this area.

When older workers lose their jobs, they often have a more difficult time finding new ones. Extended service with a particular firm, the expectation of continued employment, the length of time since undertaking formal training, and family commitments combine to exacerbate the difficult process of adjustment.

The Federal Government wants to encourage earlier re-employment of displaced older workers and the full participation of those who wish to continue working beyond the age of 65. The Labour Force Development Strategy therefore includes legislative and active program measures for training, assisted job search, mobility assistance, and income support which are tailored to meet the needs, aspirations, and potential of older workers.

A different kind of problem is the emergence of skilled labour shortages in many regions of the country. This trend can be expected to continue and to be reinforced by demographic factors. In the 1970s, the labour force grew by 300,000 people a year; the rate forecast for the 1990s is 180,000 people a year.

Some 36 per cent of the members of the Canadian Manufacturers' Association and 43 per cent of the members of the Canadian Federation of Independent Business report that they are facing shortages of qualified labour. A recent survey by Statistics Canada showed that 14 per cent of Canadian manufacturers were facing production problems due to a lack of skilled labour. Unless action is taken, these problems will likely become more acute in the 1990s.

One way of alleviating these shortages is to use more of the available labour force. Barriers to the employment of groups who have traditionally played a marginal role in the economy or who have faced employment discrimination must be reduced. Aboriginal people, persons with disabilities, and visible minorities must be helped to participate more fully in the mainstream of the workforce. Women must be better integrated into the full range of occupations in Canada.

One of the prime causes of inadequate skills in the Canadian labour force is the lack of a strong tradition, or "culture", of training among Canadian businesses.

Formal training is offered in about 25 per cent of firms, mostly larger employers. Overall, the private sector in Canada spends about $1.4 billion on formal training — less than half that of the United States on a per-employee basis.

Small business provides a substantial amount of informal training. This sector is often constrained, however, by a lack of financial resources as well as by employee turnover.

Canadian workers are well aware of the importance of training in today's economy. In a 1988 Decima survey, about half the respondents said that they would reduce wage demands in return for additional training. This desire to learn at work — to upgrade skills and acquire new expertise and knowledge — is not being adequately addressed by the private sector.

These are the challenges to be addressed in the new Labour Force Development Strategy. These challenges must be dealt with co-operatively by business and labour, with the assistance of governments and training institutions. A much greater participation in, and responsibility for, labour force upgrading by business and labour is a major objective of the Labour Force Development Strategy.

Co-operation will be necessary in all parts of the country, particularly in regions where unemployment remains at disturbingly high levels. The Government therefore intends to build on the work of the Atlantic Canada Opportunities Agency and Western Economic Diversification, as well as to seek the advice of regional representatives of business and labour. By these means, the Government hopes to implement the Strategy in the best possible way and to take full advantage of all available opportunities.

## B. Government Programs

Expenditures under the Government's Canadian Jobs Strategy were $1.8 billion in 1988. The dominant purpose of Canada's labour market programs is, however, to provide temporary income support to individuals who are out of work. Benefits paid by Unemployment Insurance (UI) were almost $11 billion, with only $255 million (or 2 per cent) from the program spent in support of training.

Canadian labour force programming does not compare well internationally. A number of our major competitors allocate a greater proportion of their available resources to training and upgrading the skills of their labour forces.

The Unemployment Insurance program is vital to the well-being of Canadians. Its role as a social safety net in providing temporary income protection to unemployed Canadian workers is essential and endorsed by the Government.

The program does, however, have some widely noted deficiencies. A number of reports have pointed out that its entrance requirements are among the lowest of the major industrialized nations. Both Japan and France require 26 weeks of work during the previous year to qualify for unemployment insurance. Germany requires 30 weeks of work in the previous year, plus 52 weeks of work during the last three years.

In Canada, workers can currently qualify for UI with 10 to 14 weeks of work, depending on the unemployment rate of the region in which they live. Studies have suggested that present entrance requirements, along with generous provisions for the duration of benefits, create disincentives to the active search for and retention of work.

Workers who voluntarily leave their jobs without just cause collect more than $1 billion in UI benefits each year. Although voluntary quitters without just cause are subject to a disqualification period of up to six weeks, the average disqualification is only two weeks. There is concern that the laxity of these penalties encourages abuse.

Another problem is that the existing UI program does not take account of some important changes that have occurred in the composition of the labour force. The rising participation rate of women means that more families face the daily challenge of combining work and family responsibilities.

The Unemployment Insurance program provides much-needed income support to new mothers and adoptive parents. However, it does not adequately accommodate work responsibilities and the demands on new parents or the more active role that fathers have assumed in raising children. This is a matter which the Government intends to address through amendments to the UI Act.

In the past four years, federal and provincial governments have co-operated in shifting some social assistance expenditures from passive income maintenance to more active measures, such as skills training. The Government believes that these efforts for social assistance recipients should be increased.

The Labour Force Development Strategy is therefore designed to shift the current balance of UI expenditures. Funding will be redirected to support a more active response to the needs of the unemployed. The Government's aim is to maintain the principal social insurance/income support functions of the program, but to redirect approximately $1.3 billion, or 10 per cent of the program's total expenditures beginning in 1990.

Some $800 million of this total will be allocated to upgrading the skills of the labour force. Approximately $500 million will go to providing improved UI benefits for maternity, sickness, and parental leave, as well as for those workers over the age of 65.

All savings will be reallocated within the UI program to the Labour Force Development Strategy. (Details are provided in Appendix 1.)

Employers, employees, and the Federal Government together pay for the UI program, which will cost an estimated $13 billion in 1990. Employers and employees contribute through the premiums they pay. Changes to the way the UI program is financed will be announced by the Minister of Finance in his forthcoming budget.

# 2

# Policy Response: The Labour Force Development Strategy

The Government is committed to a comprehensive strategy for responding to the labour force challenges of the 1990s. The initiatives outlined in this document present a clear vision of what the Government plans to accomplish.

The views of Canadians on the new labour force programs will be sought, and their suggestions will influence the final design of these measures. For this purpose, a major consultation process will be launched with our partners in the adjustment process — labour, business, provincial/territorial governments, training institutions, special interest groups, and individual Canadians.

The Labour Force Development Strategy is designed to achieve four goals:

- a substantial increase in the private sector's role in training workers and in ensuring that training is more responsive to current labour market needs;
- a re-alignment within the Unemployment Insurance program, so that more expenditures are directed to active training and re-employment measures for the unemployed;
- in compliance with the Charter of Rights and Freedoms, a significant improvement in UI benefits, to better respond to the needs of working parents and to encourage the full participation of those workers over 65; and
- a reduction of work disincentives in the UI program.

## A. Reinforcement of Private Sector Training

(Total new funds — $230 million)

The primary responsibility for the skills training of employed people rests with employers and workers. The Government aims to stimulate their commitment to skills excellence through programs that promote and reinforce private sector training, and thereby to strengthen the competitiveness of Canadian industry.

A National Skills Development Advisory Board reporting to the Minister of Employment and Immigration will be established to provide guidance to the Government on the needs of the private sector. The Government will initiate early discussions with representatives of business and labour concerning the composition and specific responsibilities of the board.

A total of $230 million is available in the Labour Force Development Strategy to increase training activity by the private sector through co-operative programs. The Government's objective is to stimulate an additional private sector training effort of $1.5 billion a year by 1994. This increase is needed to raise the level of Canadian private sector training to that of the United States.

Proposed allocations of the Government's additional funds are set out below. In arriving at these allocations, the Government has taken into account the recommendations in the recent report of the Advisory Council on Adjustment.

### 1. Human Resource Planning ($65 million)

The Government is encouraged by the positive results obtained in its efforts to promote human resource planning in selected industries, sectors, occupational associations and individual firms. Human resource planning agreements have been drawn up with such major industry sectors as the Canadian Electrical and Electronics Manufacturing Industry and the Canadian Automotive Repair and Service Industry. They are testimony to the significant benefit to be derived from a sectoral/industrial training approach.

The Government believes that, in the next decade we must endeavour to make human resource planning a common feature of the employment culture in all sectors. If we succeed, Canada will be better equipped to face future adjustment pressures, and we will also see an important change in attitudes about learning and work.

The Government therefore plans to encourage a major expansion of this activity to include as many other sectors, industries, and occupational groups as possible. Although job training is primarily a private sector responsibility, governments have an important role to play in facilitating the development of strategies for raising employees' skill levels.

To this end, the Federal Government will make more funds and technical expertise available for the following purposes:

- building networks of organizations (industry associations, unions, and/or training institutes) that share human resource concerns;
- providing financial and technical assistance in the analysis of human resource issues facing sectors, industries, and firms, particularly small firms;
- helping with the development and implementation of employment equity plans as required under the Federal Contractors Program and the Employment Equity Act; and
- providing seed funding for select initiatives resulting from these plans, such as assisting with the capital or equipment costs in establishing national occupational training centres.

The Government intends to discuss this proposal in detail with sectoral associations, labour representatives, industries, and individual companies.

### 2. Entry-Level Skills Development ($100 million)

A high percentage of Canada's youth does not have the basic skills to meet today's job entry requirements. Most jobs created in the next decade will require more than 12 years of education. The Federal Government therefore believes that entry-level training is a priority.

The current Apprenticeship program is a co-operative initiative involving federal and provincial governments and the private sector. It offers on-the-job training supplemented by periods of formal training in vocational training institutes. The Federal Government provides income maintenance to apprentices during formal instruction, as well as paying provinces for course costs.

While acknowledging the program's basic soundness, the Government believes that it should be strengthened in some respects. Among the problems which need to be addressed are persistent shortages of skilled workers in some apprenticed trades, high withdrawal rates, slow progress in the area of national standards and certification, and the low participation rate of women in the Apprenticeship program.

The Federal Government therefore intends to seek the views of industry associations and provincial governments on ways to improve apprenticeship in Canada.

The Government will also use these findings to develop training approaches for occupations that are not now within the purview of apprenticeship. As part of its commitment to more and better entry-level training, the Government plans to establish a major new program. This program will be based on industry-defined requirements and geared to growing occupations such as those in the services sector (e.g., financial and business management occupations, computer programming, child care, hospitality, and home care of the elderly). The Government will seek the assistance and direct involvement of industry in all aspects of programming from design to participant selection, subsidization, and certification of competence.

It is the Government's intention to begin work immediately, with a view to phasing in the new program for entry-level training over a four-year period. Through funding contribution arrangements with industry, at maturity, this program should provide training opportunities for 40,000 to 50,000 participants a year.

In addition, to assist more youth to make the transition from school to work, the Federal Government plans to quadruple its support to co-operative education in Canada. Consultations with industry and provincial governments on the Labour Force Development Strategy will include discussions on the best ways to achieve this expansion. The Government's longer-term goal is to make co-operative education programs available in every high school in Canada.

### 3. Industrial Adjustment Service ($15 million)

The Federal Government's Industrial Adjustment Service is held in particularly high regard by both business and labour in Canada, and has also won international praise. It has been identified as a prime labour adjustment program by the Economic Council of Canada and the Advisory Council on Adjustment.

The Government intends to more than double the program's current funds. As a result, each year its services can be made available to approximately 1,000 firms and their employees, whether they face major expansion, closure, or technological change.

### 4. Community Futures ($50 million)

The Community Futures program is a major adjustment assistance tool for about 200 designated rural communities whose economies have been affected by changing market conditions. It helps them to develop plans and strategies to create jobs through enterprise development. The benefits of this program have been frequently noted, most recently by the Advisory Council on Adjustment.

The Government believes that, in addition to the tools already at the disposal of these communities, there is a need to make more funds available for local investment to support self-employment opportunities and solid entrepreneurship ideas. Funding will therefore be raised from the present level of $148 million to $198 million.

## B. Initiatives to Help the Unemployed

(Total new funds — $545 million)

A central goal of the Labour Force Development Strategy is to redress the present imbalance in public spending, and to move away from passive income maintenance toward active employment measures. The Government therefore intends to greatly expand the present limited use of the UI program for developmental purposes as opposed to income support.

### 1. Training for UI Recipients ($350 million)

Section 26 (formerly Section 39) of the UI Act provides authority to pay benefits to eligible UI claimants while they attend approved training courses. In many cases the Government also pays associated training course costs. This is currently the major active use of the UI program. It is also under this authority that income support is made available for apprentices in Canada.

The Government proposes to double the current allocation for training under the UI program, to give 60,000 more UI claimants the skills necessary for re-employment.

The Government also intends to encourage greater industry participation in, and sponsorship of, training for UI recipients.

In addition, the Government intends to undertake a major re-orientation of the National Employment Service to offer additional help to the unemployed in finding jobs. Individuals receiving UI will receive special help early in their claim period to establish their need for new counselling services. When necessary they will be referred to job search information and placement assistance, intensive counselling, as well as increased training and re-employment opportunities.

### 2. Social Assistance Recipients ($50 million)

Since 1986, the federal and provincial governments have undertaken joint initiatives to help social assistance recipients acquire the necessary skills and experience to become self-sufficient. These efforts have had a success rate of over 50 per cent.

The Federal Government proposes to expand this important initiative in co-operation with the provinces. For this purpose, the Government is prepared to commit an additional $50 million. Together with $50 million ordinarily spent on income maintenance under the Canada Assistance Plan and with matching provincial funds, an additional $200 million would be available to improve employment prospects for 20,000 more social assistance recipients.

### 3. Displaced Older Workers ($100 million)

As economic restructuring takes place, older workers, in particular, can be at risk. They may have worked for the same employer for many years and therefore have very specific skills. If they lose these jobs, older workers face greater difficulties in finding re-employment. It makes good economic sense not to forfeit the valuable contribution of these experienced and reliable workers.

The Government believes that more must be done to update the skills acquired from extensive job experience, so that changing jobs is easier.

The Federal Government will earmark an additional $100 million to assist displaced workers who are experiencing difficulties in finding other jobs. In addition to skills upgrading and retraining, the Government intends to provide UI benefits to those workers who must complete secondary school equivalency courses where necessary in order to take further training. The Government is also considering the possibility of extending coverage of the training period beyond the current maximum of two years.

The Federal Government will also support the retraining of displaced workers by helping expanding firms with hiring and training costs when they hire workers who have been laid off because of technological and market changes.

In addition, the Government will undertake experimental projects to test the effectiveness of a variety of incentives, including cash bonuses, designed to encourage displaced workers in their search for re-employment.

Individuals suddenly laid off after many years of steady employment may be especially daunted by the need to search for a new job. To ensure that job search assistance is offered to all who need it, employment counsellors will be asked to pay particular attention to the special problems and needs of older workers. Greater use will also be made of job-finding clubs.

Significant government assistance for older workers is already available through the Canadian Jobs Strategy, the Industrial Adjustment Service, and the Program for Older Worker Adjustment. The Government intends to expand options for older displaced workers through the new initiatives of the Labour Force Development Strategy.

### 4. Self-Employment, Entrepreneurship, and Mobility Assistance ($45 million)

In other countries, self-employment and entrepreneurship programs have shown promise as elements in active program strategies to encourage self-sufficiency. The Government therefore proposes to allow UI claimants who have viable business plans to capitalize their UI benefits to partially defray business start-up costs. Proposals will be examined with assistance from such agencies as the Federal Business Development Bank and Business Development Centres in designated (Community Futures) communities.

In addition, the Government plans to significantly increase relocation assistance to UI recipients who wish to enhance their re-employment prospects by moving to areas with lower rates of unemployment. By extending the concept of capitalization of UI benefits to this purpose, the Government will be able to provide up to $15,000 in mobility assistance to UI claimants. This initiative will be co-ordinated with the services of Canada Employment Centres so that clients from one CEC area can be offered special job-finding assistance in the receiving area.

## C. Making UI Fairer — New Benefit Provisions

### 1. Maternity/Parental/Sickness Benefits ($450 million)

The Government intends to completely revise the current regime of maternity and sickness benefits. The law as it stands is inflexible and does not adequately accommodate the work and family responsibilities of new parents.

Recent court challenges point out the inequities in the current scheme. The Government intends to propose amendments to this part of the UI Act that will substantially increase the duration of benefits and meet the requirements of the Charter of Rights and Freedoms.

The amendments will introduce a multi-tiered system of maternity, parental, and sickness benefits as follows:

- 15 weeks of maternity benefits available during the period surrounding the birth of a child;
- 10 weeks of parental benefits available to natural or adoptive parents, either mother or father or shared between them as they deem appropriate; and
- 15 weeks of sickness benefits.

The new regime will allow claimants to receive each type of benefit up to its maximum (i.e., 15 weeks maternity, 10 weeks parental, 15 weeks sickness) as long as the cumulative duration of special benefits does not exceed 30 weeks.

In addition, claimants will be permitted to claim regular benefits in combination with special benefits as circumstances require. Again, the amount claimed under each type of benefit is subject to its maximum. The total cannot exceed 30 weeks or the maximum regular benefit entitlement, if it is greater than 30 weeks.

For most parents, these new benefits will provide more generous income protection and more flexibility in the arrangements mothers and fathers may wish to make for the care of their children.

### 2. UI Benefits for Those Over 65 Years of Age ($40 million)

At present, those who work beyond age 65 are not insured under the UI program. No premiums are collected and workers who lose their jobs are not entitled to receive benefits.

In recognition of the fact that more and more Canadians are choosing to work beyond age 65, and in compliance with the equality provisions of the Charter, the Government intends to amend the UI Act to extend UI coverage to those who choose to delay retirement.

### 3. UI Changes: Other ($25 million)

The bill to amend the UI Act will also include a number of miscellaneous proposals to clarify wording and alleviate administrative difficulties. The majority of these proposals might appropriately be characterized as minor technical amendments.

One proposal under this heading is more significant. The Government intends to amend the Act to eliminate unfair restrictions on access to benefits during labour disputes.

Currently, the Act does not permit workers to draw sickness or maternity benefits if there is a labour dispute at their place of employment. This restriction is unfair in many cases and will therefore be eliminated. Similarly, the current restriction on access to regular benefits will be removed for workers who are not involved directly in the labour dispute.

## D. Amendments to the UI Act: Access to Benefits

(Total savings — $1.29 billion)

Numerous reports have recommended changes to the UI Act to increase the amount of work required in order to qualify for benefits. Although the Government believes that the program generally responds well to the situations and circumstances in which it was intended to operate, there is scope for UI funds to be spent to better effect than at present.

The amendments proposed under this heading are designed to take account of the different degrees of difficulty individual Canadians face in finding new jobs because of the widely varying labour market conditions in different parts of the country. The amendments represent a considered weighing of the alternatives. No set of changes will satisfy all parties, but the Government believes that the changes proposed here address the fundamental concerns that exist about the current UI program. They will make the UI program more equitable and sensitive to the needs of Canadians, require a reasonable amount of additional work effort where such work is available, and assist more people to attain the skills necessary to improve their employment prospects and realize their work aspirations.

Changes in this area will:

1. increase the minimum period of work required to qualify for benefits;
2. reduce the maximum duration of benefits;
3. increase penalties for those who voluntarily quit their jobs without just cause; and
4. increase penalties for people who fraudulently collect benefits.

The changes to the UI program will principally be felt in regions where employment growth has been strong, tapering off to quite modest effects in regions of very high unemployment.

### 1. Minimum Entrance Requirements

The current minimum qualifying requirements in Canada's UI program are among the least stringent in the world. The Act requires from 10 to 14 weeks of work to qualify for benefits, depending on the regional rate of unemployment. In areas where the unemployment rate is over 9 per cent, workers can qualify for benefits with 10 weeks of work.

The proposed amendments will retain the UI program's sensitivity to regional economic conditions but increase minimum qualifying periods in most areas of the country.

Claimants will be required to work from 10 to 20 weeks (depending on regional unemployment rates) before qualifying for benefits. For example, workers in Saskatoon, Montréal and St. John's can now qualify for benefits after working for 10 weeks. At current unemployment rates, these workers would have to work from three to six additional weeks to qualify for benefits under the new scheme. In areas where unemployment remains very high (15 per cent or over) there will be no change. (Details of the proposed new entry requirements are set out in Appendix 2.)

### 2. Duration of Benefits

The current Act provides benefits based on a complicated three-phase benefit structure which takes into account regional unemployment rates and the number of weeks a claimant has worked. The total duration of benefits may not exceed 50 weeks.

The Government intends to simplify the benefit structure. In addition, except in those regions which have the highest unemployment rates, the maximum period of benefit entitlement will be reduced.

For example, in regions where the unemployment rate is 11 per cent, a claimant who has worked for 30 weeks is now entitled to 50 weeks of benefits. Under the proposed scheme, with 30 weeks of work a claimant could draw benefits for 42 weeks. (Details of the proposed benefit duration schedule are set out in Appendix 3.)

### 3. Repeater Provisions

In order to improve access to benefits for seasonal workers, and to reduce the administrative complexity of the legislation, the Government intends to eliminate the current repeater provisions.

### 4. Penalties for Voluntary Quitters Without Just Cause

Those who quit their jobs without just cause are projected to receive $1.1 billion in UI benefits in 1990. The current Act penalizes these workers by delaying and reducing their benefits by one to six weeks.

The Government intends to increase this penalty so that voluntary quitters without just cause will face a seven- to twelve-week delay and reduction in their total allowable benefit duration. In addition, the Government intends to reduce the rate of UI benefits for these workers from the current rate of 60 per cent of insurable earnings to 50 per cent.

No penalty will be imposed on those who leave their employment with just cause, such as hazardous working conditions, following a spouse to a new location and sexual harassment.

### 5. Penalties for Fraudulent Use of the UI Program

The most common type of claimant fraud against the UI program involves the failure to report income from work while collecting UI benefits. Currently, the UI Act provides for prosecution or administrative penalties in cases of fraud committed by claimants.

The maximum fine that a court may impose on a claimant is $500 for each offence; in practice, the average has been $90. The present maximum administrative penalty for a claimant is three times the benefit rate; in practice, the administrative penalty has generally been set at 50 per cent of the benefit rate.

In cases of employer fraud, the UI Act provides only for prosecutions. There is no provision for an administrative penalty.

The Government proposes to significantly strengthen the penalties for fraudulent use of the UI program by claimants and employers.

# 3

# Process

The directions of the Government's proposals are clearly defined within this document. The UI changes have been carefully considered and represent a statement of the Government's firm intentions. We do not expect full agreement on all aspects of these changes.

A bill containing the proposed UI amendments will be drafted and introduced into Parliament in the spring of 1989.

The successful implementation of the other elements of the Labour Force Development Strategy will require the participation of many groups. The Government is launching with this document a major consultation process with its partners in labour, business, provincial and territorial governments, education, training institutions and other spheres, in all regions of the country.

The initiatives proposed to enhance the quantity and quality of private sector training will be influenced by the views and suggestions received during the consultations. These initiatives by their very nature are activities requiring the commitment of both workers and employers. The Government is eager to help by bringing partners together to jointly address their skill needs.

In the coming months, ministers and other government representatives will meet with various groups and individual Canadians to discuss the proposals.

As a Government, we want to ensure an adequate period for public consultations, comments, and debate. We are confident that the Labour Force Development Strategy as a whole, addresses Canada's labour force challenges, and we are committed to moving forward with the goal of implementing new programs and an amended UI program in early 1990.

# Appendices

Appendices

## APPENDIX 1

# THE LABOUR FORCE DEVELOPMENT STRATEGY

## *Expenditures*
**($ millions)**

**Reinforcement of private sector training:**

| | |
|---|---|
| • Human resource planning | $65 |
| • Entry level training | 100 |
| • Community Futures/Industrial Adjustment Service | 65 |

**Initiatives to help the unemployed:**

| | |
|---|---|
| • Training for UI recipients | 350 |
| • Social assistance recipients | 50 |
| • Displaced older workers | 100 |
| • Self-employment, entrepreneurship, mobility | 45 |

**Making UI fairer:**

| | |
|---|---|
| • Parental benefits | 340 |
| • Flexibility of special benefits | 110 |
| • Age 65 and over | 40 |

**Other UI Changes:** 25

**TOTAL** **$1290 million**

## *Reallocation*
**($ millions)**

**UI access changes:**

| | |
|---|---|
| • Variable entrance requirement and benefits duration | $770* |
| • Voluntary quitters without just cause | 450* |
| • Re-employment assistance for UI recipients | 90 |

**TOTAL** **$1290 million**

* Impact of individual reform measures does not sum to $1290 million due to the classification of participants in more than one category.

# APPENDIX 2

## VARIABLE ENTRANCE REQUIREMENTS

| Regional Unemployment Rate | Weeks of Insurable Employment Needed in Qualifying Period |
|---|---|
| 6% and under | 20 |
| over 6% to 7% | 19 |
| over 7% to 8% | 18 |
| over 8% to 9% | 17 |
| over 9% to 10% | 16 |
| over 10% to 11% | 15 |
| over 11% to 12% | 14 |
| over 12% to 13% | 13 |
| over 13% to 14% | 12 |
| over 14% to 15% | 11 |
| over 15% | 10 |

# APPENDIX 3

## Proposed Amendment to UI Benefit Schedule

### Number of Weeks Claimant Can Receive Benefits

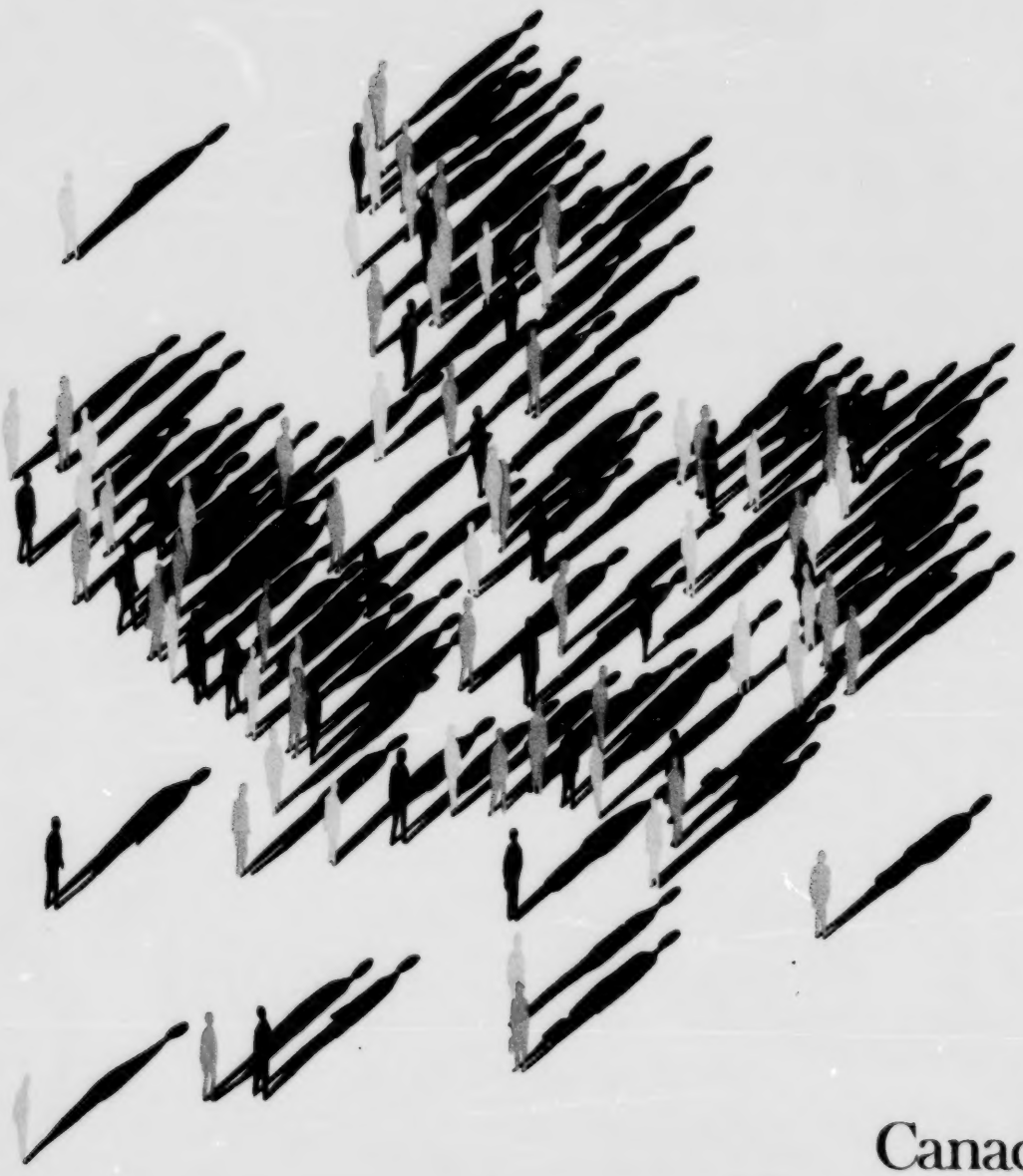
***• Unemployment Rate in Claimant's Region •***

| • Weeks of Work • | 6% and under | over 6% to 7% | over 7% to 8% | over 8% to 9% | over 9% to 10% | over 10% to 11% | over 11% to 12% | over 12% to 13% | over 13% to 14% | over 14% to 15% | over 15% to 16% | over 16% |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 10 | | | | | | | | | | | 37 | 39 |
| 11 | | | | | | | | | | 36 | 38 | 40 |
| 12 | | | | | | | | | 35 | 37 | 39 | 41 |
| 13 | | | | | | | | 34 | 36 | 38 | 40 | 42 |
| 14 | | | | | | | 33 | 35 | 37 | 39 | 41 | 43 |
| 15 | | | | | | 30 | 34 | 36 | 38 | 40 | 42 | 44 |
| 16 | | | | | 27 | 31 | 35 | 37 | 39 | 41 | 43 | 45 |
| 17 | | | | 24 | 28 | 32 | 36 | 38 | 40 | 42 | 44 | 46 |
| 18 | | | 21 | 25 | 29 | 33 | 37 | 39 | 41 | 43 | 45 | 47 |
| 19 | | 19 | 22 | 26 | 30 | 34 | 38 | 40 | 42 | 44 | 46 | 48 |
| 20 | 17 | 20 | 23 | 27 | 31 | 35 | 39 | 41 | 43 | 45 | 47 | 49 |
| 21 | 18 | 21 | 24 | 28 | 32 | 36 | 40 | 42 | 44 | 46 | 48 | 50 |
| 22 | 19 | 22 | 25 | 29 | 33 | 37 | 41 | 43 | 45 | 47 | 49 | |
| 23 | 20 | 23 | 26 | 30 | 34 | 38 | 42 | 44 | 46 | 48 | 50 | |
| 24 | 21 | 24 | 27 | 31 | 35 | 39 | 43 | 45 | 47 | 49 | | |
| 25 | 22 | 25 | 28 | 32 | 36 | 40 | 44 | 46 | 48 | 50 | | |
| 26 | 22 | 25 | 28 | 32 | 36 | 40 | 44 | 46 | 48 | | | |
| 27 | 23 | 26 | 29 | 33 | 37 | 41 | 45 | 47 | 49 | | | |
| 28 | 23 | 26 | 29 | 33 | 37 | 41 | 45 | 47 | 49 | | | |
| 29 | 24 | 27 | 30 | 34 | 38 | 42 | 46 | 48 | 50 | | | |
| 30 | 24 | 27 | 30 | 34 | 38 | 42 | 46 | 48 | | | | |
| 31 | 25 | 28 | 31 | 35 | 39 | 43 | 47 | 49 | | | | |
| 32 | 25 | 28 | 31 | 35 | 39 | 43 | 47 | 49 | | | | |
| 33 | 26 | 29 | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | 50 | | | | |
| 34 | 26 | 29 | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | | | | | |
| 35 | 27 | 30 | 33 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | |
| 36 | 27 | 30 | 33 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | |
| 37 | 28 | 31 | 34 | 38 | 42 | 46 | 50 | | | | | |
| 38 | 28 | 31 | 34 | 38 | 42 | 46 | | | | | | |
| 39 | 29 | 32 | 35 | 39 | 43 | 47 | | | | | | |
| 40 | 29 | 32 | 35 | 39 | 43 | 47 | | | | | | |
| 41 | 30 | 33 | 36 | 40 | 44 | 48 | | | | | | |
| 42 | 30 | 33 | 36 | 40 | 44 | 48 | | | | | | |
| 43 | 31 | 34 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | | |
| 44 | 31 | 34 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | | |
| 45 | 32 | 35 | 38 | 42 | 46 | 50 | | | | | | |
| 46 | 32 | 35 | 38 | 42 | 46 | | | | | | | |
| 47 | 33 | 36 | 39 | 43 | 47 | | | | | | | |
| 48 | 33 | 36 | 39 | 43 | 47 | | | | | | | |
| 49 | 34 | 37 | 40 | 44 | 48 | | | | | | | |
| 50 | 34 | 37 | 40 | 44 | 48 | | | | | | | |
| 51 | 35 | 38 | 41 | 45 | 49 | | | | | | | |
| 52 | 35 | 38 | 41 | 45 | 49 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

# Le nouveau mode d'emploi

## Énoncé de politique



Canada

# Le nouveau mode d'emploi

## Énoncé de politique

## Une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre canadienne

IN-008/4/89

Préparé par les Affaires publiques et
Politique stratégique et Planification,
Emploi et Immigration Canada

# Table des matières

PAGE

Introduction ..... iii

1. Défis et possibilités ..... 1

   A. Population active du Canada ..... 1

   B. Programmes du gouvernement ..... 3

2. Politique à suivre : La stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre ..... 5

   A. Intensification de l'effort de formation du secteur privé ..... 5

      1. Planification des ressources humaines à l'échelle des secteurs ou des entreprises ..... 6
      2. Développement des compétences des débutants ..... 7
      3. Service d'aide à l'adaptation de l'industrie ..... 8
      4. Développement des collectivités ..... 8

   B. Mesures visant à aider les sans-emploi ..... 8

      1. Formation des prestataires d'assurance-chômage .....
      2. Bénéficiaires d'aide sociale ..... 9
      3. Travailleurs âgés déplacés ..... 9
      4. Travail autonome, entrepreneuriat et aide à la mobilité ..... 10

**C. Un Régime d'a.-c. plus juste — Nouvelles dispositions** ..... **10**

**1. Prestations de maternité, parentales et de maladie** ..... **10**
**2. Prestations d'a.-c. pour les personnes âgées de 65 ans et plus** ..... **11**
**3. Autres changements à l'Assurance-chômage** ... **11**

**D. Modifications à la Loi sur l'assurance-chômage : admissibilité aux prestations et durée** ..... **12**

**1. Normes minimales d'admissibilité** ..... **12**
**2. Durée des périodes de prestations** ..... **13**
**3. Admissibilité des réitérants** ..... **13**
**4. Pénalités pour les personnes qui quittent leur emploi sans motif valable** ..... **13**
**5. Pénalités pour les fraudeurs du Régime d'a.-c.** .. **13**

**3. Processus** ..... **15**

**ANNEXES** ..... **17**

L'usage du genre masculin est conventionnel et répond à des besoins d'économie de texte.

# Introduction

Ce document présente les éléments d'une nouvelle stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, qui suppose la réaffectation de quelque 1,3 milliard de dollars dans le cadre des dépenses de l'Assurance-chômage.

Le gouvernement veut miser sur les résultats positifs qu'a apportés la Planification de l'emploi (PE). C'est pourquoi les dépenses au titre de la formation dans le cadre de la Planification de l'emploi seront maintenues à leur niveau actuel de 1,8 milliard de dollars.

Le gouvernement a pour objectif de mobiliser les efforts de la nation et d'inciter les employeurs, les syndicats, les gouvernements provinciaux, les enseignants, les groupes concernés et les Canadiens à veiller, en priorité :

- à accroître le niveau de compétences des travailleurs;
- à conjuguer, de la meilleure façon possible, les politiques, les programmes et les méthodes d'emploi pour garantir que tous les travailleurs réalisent leur potentiel.

Le gouvernement vise à prendre toutes les mesures voulues afin que la population active des années 90 soit hautement qualifiée et capable de s'adapter à un monde du travail en évolution par suite des changements technologiques et démographiques.

Notre prospérité et notre niveau de vie dépendent des compétences et de l'ingéniosité des Canadiens. Nous concurrençons avec succès nos compétiteurs internationaux, et le Canada a la réputation d'être une grande puissance industrielle.

Par le passé, l'avantage que nous avions sur les marchés internationaux se fondait sur notre richesse en ressources naturelles. De nos jours, la compétitivité du Canada tient moins à ces ressources et davantage à la compétence de ses travailleurs. Ce sont les capacités d'utiliser la technologie en vue de créer des produits qui ont une plus grande valeur ajoutée ou de trouver des moyens plus efficaces d'exécuter nos tâches qui sont les clés de notre future prospérité.

# 1

# Défis et possibilités

## A. Population active du Canada

Créer de nouvelles possibilités de faire croître l'emploi et la prospérité présente des défis pour le Canada.

Nos concurrents améliorent leur productivité grâce à la technologie et à l'innovation et en offrant à leur main-d'oeuvre une éducation et une formation professionnelle plus poussées.

Les technologies d'aujourd'hui, la microélectronique, les télécommunications et les nouveaux matériaux changeront les compétences nécessaires pour l'exercice de la plupart des professions, sinon toutes. L'organisation et la gestion du travail seront également modifiées. Dans les années 90, les travailleurs devront, de façon croissante, utiliser l'informatique, les techniques de communication et l'automatisme industriel pour planifier le travail, effectuer des contrôles de la qualité et régler les problèmes qui se présentent sur les lieux du travail. En conséquence, une plus grande habileté analytique, de résolution de problèmes et de communication sera requise de tous les travailleurs.

Les pressions de la concurrence, l'évolution technologique et les demandes du marché entraîneront aussi une modification de la structure de l'ensemble des professions. Celles pour lesquelles suffit un faible niveau d'éducation et de formation professionnelle représenteront une proportion décroissante de l'emploi; en revanche, la demande de travailleurs plus hautement qualifiés, surtout dans les domaines de la direction et de l'administration, augmentera fortement.

La main-d'oeuvre canadienne possède un niveau d'instruction élevé. La proportion de jeunes qui complètent leurs études secondaires s'accroît, et de plus en plus nombreux sont les Canadiens qui choisissent de compléter leur formation et d'obtenir une formation professionnelle postsecondaire. Ce sont là des signes encourageants; toutefois, la proportion de décrocheurs (environ 30 p. 100 à l'échelle nationale) est encore trop élevée. Trop de jeunes verront leur potentialité gaspillée et leur avenir compromis par des cycles de travail instable et de dépendance, à moins que des efforts concertés ne soient déployés dès maintenant pour garantir qu'ils possèdent les connaissances de base qui leur permettront d'acquérir des compétences professionnelles plus élevées.

D'ici à l'an 2000, près de la moitié des nouveaux emplois requièreront plus de cinq années d'instruction et de formation professionnelle au delà des études secondaires.

Les Canadiens devront accroître leurs compétences, en acquérir de nouvelles et en élargir la portée. Un des aspects dominants de la proposition gouvernementale est de s'assurer que tous les travailleurs soient prêts à continuer de s'instruire pendant toutes leurs années d'activité.

Chaque année, plus d'un million de travailleurs éprouvent des difficultés à trouver un emploi parce qu'ils manquent de compétences. Souvent les travailleurs mettent plus de temps à retrouver un emploi en raison de la perte d'estime de soi et de confiance en soi qu'entraînent des périodes de chômage prolongées.

Les Canadiens les plus touchés par l'évolution des marchés du travail et celle des exigences professionnelles seront ceux qui ne possèdent que des compétences et une instruction limitées de même que les travailleurs âgés.

Les organisations du monde des affaires sont consternées par le manque de compétences d'un bon nombre de diplômés du secondaire qui entrent sur le marché du travail et du pourcentage de Canadiens (quelque 30 p. 100) qui n'ont pas terminé leurs études secondaires. De toute évidence, des mesures correctives s'imposent dans ce domaine.

Lorsque les travailleurs âgés perdent leur emploi, ils ont souvent plus de difficultés à en trouver un autre. Pour eux, le processus d'adaptation est encore plus pénible du fait qu'ils travaillent depuis longtemps pour la même entreprise, qu'ils comptaient sur un emploi à vie, qu'ils n'ont pas suivi de formation institutionnalisée depuis longtemps et qu'ils ont des responsabilités familiales.

Le gouvernement fédéral veut faciliter le réemploi plus rapide des travailleurs âgés déplacés et la pleine participation des Canadiens qui souhaitent continuer à travailler après avoir atteint l'âge de 65 ans. Aussi, la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre comporte des mesures législatives et des programmes dynamiques (formation, aide à la recherche d'emploi, aide à la mobilité et soutien du revenu) conçus de façon à correspondre aux besoins, aux aspirations et aux capacités des travailleurs âgés.

L'apparition de pénuries de main-d'oeuvre qualifiée dans la plupart des régions du pays pose un autre problème. On prévoit que cette tendance se poursuivra et sera accentuée par des facteurs démographiques. Dans les années 70, la population active a augmenté de 300 000 personnes chaque année; dans les années 90, on s'attend à ce que l'accroissement annuel soit de 180 000.

Quelque 36 p. 100 des membres de l'Association canadienne des manufacturiers et 43 p. 100 de ceux de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante signalent qu'ils font face à des pénuries de main-d'oeuvre qualifiée. Il ressort d'une enquête récemment menée par Statistique Canada que 14 p. 100 des fabricants canadiens éprouvent des difficultés de production par suite d'un manque de main-d'oeuvre qualifiée. Si aucune mesure n'est prise, il est probable que ces problèmes s'aggraveront au cours des années 90.

Un moyen de pallier aux pénuries consiste à utiliser plus intensivement la main-d'oeuvre disponible. On doit réduire les obstacles à l'emploi de groupes qui ont toujours joué un rôle marginal dans l'économie ou qui ont fait l'objet de pratiques discriminatoires en matière d'emploi. Il faut aider les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles à faire partie à part entière de la main-d'oeuvre. Les femmes devraient être mieux intégrées à l'éventail des professions au Canada.

Une des causes primordiales de l'inadéquation des compétences de la main-d'oeuvre canadienne réside dans l'absence de traditions fortes, de «culture» dans le domaine de la formation dans les entreprises canadiennes.

Quelque 25 p. 100 des entreprises, surtout les plus grandes, offrent une formation formelle. Dans l'ensemble, le secteur privé dépense environ 1,4 milliard de dollars aux fins de cette formation, ce qui représente, par employé, moins de la moitié de ce que le secteur privé américain y consacre.

Par ailleurs, les petites entreprises offrent beaucoup de formation sur le tas. Toutefois, elles sont souvent limitées par un manque de ressources financières ainsi que par le roulement des employés.

Les travailleurs canadiens se rendent bien compte de l'importance de la formation dans l'économie d'aujourd'hui. Environ la moitié des personnes interviewées lors d'une enquête menée en 1988 par Décima ont indiqué qu'ils réduiraient leurs demandes salariales en échange de formation supplémentaire. Le secteur privé ne répond pas au désir des travailleurs de parfaire leur formation en cours d'emploi par l'acquisition de nouvelles compétences et de connaissances spécialisées.

Ce sont là des défis auxquels répond la nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre. Ils doivent être relevés conjointement par les employeurs et les travailleurs avec l'aide des gouvernements et des établissements de formation professionnelle. Un des principaux objectifs de la stratégie exposée dans le présent document consiste à amener les employeurs et les travailleurs à participer davantage au perfectionnement de la main-d'oeuvre et à assumer plus de responsabilités dans ce domaine.

Une telle collaboration sera nécessaire dans toutes les régions du Canada, notamment dans celles où le nombre de chômeurs demeure par trop élevé. Le gouvernement a l'intention de bâtir sa stratégie à partir des travaux de l'Agence des perspectives économiques du Canada atlantique ainsi que de ceux du Bureau de diversification économique de l'Ouest, et solliciter l'avis des représentants régionaux des employeurs et des travailleurs. Ainsi, le gouvernement espère mettre en oeuvre la stratégie de la manière la plus appropriée et tirer partie de toutes les possibilités actuelles.

## B. Programmes du gouvernement

En 1988, les dépenses effectuées dans le cadre de la Planification de l'emploi se sont élevées à 1,8 milliard de dollars. Toutefois, au Canada, on met davantage l'accent sur le soutien du revenu temporaire pour les sans-emploi. Les prestations versées par l'Assurance-chômage ont atteint près de 11 milliards de dollars, dont seulement 255 millions (soit 2 p. 100) ont été consacrés aux activités de formation.

Le Canada n'occupe pas une place enviable parmi les pays qui offrent des programmes de main-d'oeuvre. Bon nombre de ces derniers affectent une plus grande proportion des ressources dont ils disposent à la formation et au recyclage de leur population active.

Le Régime d'assurance-chômage est essentiel au bien-être des Canadiens. Le gouvernement reconnaît et approuve le rôle essentiel que ce régime joue en tant que système de protection sociale permettant d'offrir aux chômeurs un soutien temporaire du revenu.

Toutefois, le régime comporte quelques lacunes qui ont été abondamment relevées. Bon nombre de rapports ont signalé que les normes d'admissibilité étaient parmi les moins exigeantes des grands pays industrialisés. Au Japon et en France, il est nécessaire d'avoir travaillé 26 semaines au cours des douze derniers mois. En Allemagne, par exemple, pour être admissible à l'Assurance-chômage, il faut avoir travaillé 30 semaines au cours des douze derniers mois et, au total, 52 semaines pendant les trois dernières années.

À l'heure actuelle, au Canada, les travailleurs peuvent être admissibles à des prestations d'assurance-chômage s'ils ont travaillé pendant une période variant de 10 à 14 semaines, selon le taux de chômage de la région où ils demeurent. Certaines études ont laissé entendre que, telles qu'elles sont, au Canada, les normes d'admissibilité ainsi que les dispositions généreuses concernant la durée de la période de prestations créent des facteurs de désincitation à l'égard de la recherche et de la rétention des emplois.

Les travailleurs qui quittent volontairement leur emploi sans motif valable reçoivent chaque année des prestations d'assurance-chômage qui totalisent plus d'un milliard de dollars. À l'heure actuelle, ces personnes sont visées par une période d'exclusion qui peut durer 6 semaines mais qui, en moyenne, ne se chiffre qu'à deux. On a fait valoir que ces pénalités sont légères et nuisent à l'éthique du travail.

Ce qui présente une autre difficulté, c'est le fait que le Régime d'assurance-chômage actuel ne tient pas suffisamment compte de certains des changements importants qui se sont produits en ce qui concerne la composition de la population active. Étant donné l'augmentation du taux d'activité des femmes, des familles doivent conjuguer journellement les responsabilités professionnelles et les responsabilités familiales.

Le Régime d'assurance-chômage offre aux mères qui viennent de donner naissance et aux parents adoptifs un appui du revenu dont ils ont grandement besoin, mais il ne reflète pas adéquatement l'envergure des exigences pour les nouveaux parents ni le rôle plus actif que les pères jouent maintenant quant aux soins donnés aux enfants. Le gouvernement a l'intention de rectifier cette situation en apportant des modifications à la Loi sur l'assurance-chômage.

Les quatre dernières années, le fédéral et les provinces ont travaillé conjointement afin de changer l'utilisation d'une partie des ressources en matière d'aide sociale, qui étaient consacrées à un maintien passif du revenu, et ce, afin de les affecter à des mesures plus actives telles que la formation professionnelle des bénéficiaires d'aide sociale. Le gouvernement est d'avis que ces mesures visant les bénéficiaires d'aide sociale devraient être améliorées.

La Stratégie est donc conçue afin de modifier l'utilisation actuelle des autres ressources du Régime d'assurance-chômage pour les réaffecter de manière à répondre plus activement aux besoins des chômeurs. Le gouvernement vise à conserver les fonctions principales du Régime, à savoir l'assurance sociale et l'appui du revenu, ainsi qu'à réaffecter environ 1,3 milliard de dollars, soit 10 p. 100 du total des dépenses, et ce, à partir de 1990.

De ce montant, quelque 800 millions de dollars serviront à améliorer les compétences de la population active, tandis qu'environ 500 millions de dollars seront versés dans le cadre du Régime d'assurance-chômage en prestations de maternité, de maladie et parentales, toutes améliorées, et en prestations pour les travailleurs de 65 ans et plus.

Toutes les économies réalisées en vertu du Régime d'assurance-chômage seront redistribuées dans le cadre de cette stratégie. (Des précisions sont données à l'annexe 1.)

Les employeurs, les employés et le gouvernement fédéral défraient ensemble les coûts du Régime d'assurance-chômage, lesquels devraient s'établir à 13 milliards de dollars, en 1990. Les employeurs et les employés contribuent en versant des cotisations. Les modifications apportées à la manière dont sera financé le régime seront rendues publiques par le ministre des Finances, lors de la lecture du budget.

# 2

# Politique à suivre : la stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre

Le gouvernement a pris l'engagement de mettre en oeuvre une stratégie complète et détaillée afin de résoudre les problèmes de main-d'oeuvre des années 90. Les initiatives exposées dans ce document donnent une idée claire de ce que le gouvernement prévoit réaliser.

Les opinions des Canadiens seront sollicitées à propos des nouveaux programmes relatifs à la main-d'oeuvre, et les suggestions reçues influeront sur la conception définitive de ces mesures. À cette fin, d'importantes consultations seront menées auprès de nos partenaires dans le processus d'adaptation, c'est-à-dire les travailleurs, les employeurs, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les établissements d'enseignement, les groupes d'intérêt et des particuliers.

La Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre vise quatre objectifs :

- Obtenir du secteur privé qu'il joue un plus grand rôle dans la formation des employés et veiller à ce que la formation soit plus en harmonie avec les besoins actuels du marché du travail.
- Réaffecter les dépenses à l'intérieur du Régime d'assurance-chômage de façon à ce qu'une plus grande proportion des ressources servent à financer des activités dynamiques de formation et de réemploi à l'intention des chômeurs.
- Conformément à la Charte canadienne des droits et libertés, améliorer de façon significative les prestations d'assurance-chômage afin de mieux répondre aux besoins des parents qui exercent un emploi et d'encourager la pleine participation au marché du travail des travailleurs de plus de 65 ans.
- Réduire les facteurs de désincitation que comporte le Régime d'assurance-chômage.

## A. Intensification de l'effort de formation du secteur privé

(Total : 230 millions de dollars)

C'est aux employeurs et aux travailleurs qu'incombe la principale responsabilité liée à la formation professionnelle des personnes qui exercent un emploi. Le gouvernement souhaite accroître leur engagement en matière d'excellence professionnelle dans le cadre de programmes qui favorisent et appuient la formation offerte par le secteur privé et ainsi accroître la compétitivité de l'industrie canadienne.

Un conseil consultatif national sur le perfectionnement des compétences, ressortissant du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, sera mis sur pied afin de guider le gouvernement quant aux besoins du secteur privé. Le gouvernement amorcera sous peu des discussions avec des représentants des employeurs et des travailleurs au sujet de la composition et des responsabilités particulières de ce conseil.

Dans le cadre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, un montant total de 230 millions de dollars pourra servir à intensifier les activités de formation du secteur privé grâce à des programmes exécutés en collaboration. Le gouvernement vise à amener le secteur privé à augmenter ses dépenses au titre de la formation de 1,5 milliard de dollars par an d'ici à 1994. Une augmentation de cet ordre est nécessaire pour que le niveau de la formation offerte par le secteur privé canadien soit équivalent à celui du secteur privé américain.

La façon dont il est proposé de répartir les ressources supplémentaires du gouvernement est exposée ci-dessous. Pour la déterminer, le gouvernement a tenu compte des recommandations du récent rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation.

### 1. Planification des ressources humaines à l'échelle des secteurs ou des entreprises (65 millions de dollars)

Les résultats positifs engendrés par les présentes activités du gouvernement dans le domaine de la planification des ressources humaines avec certains secteurs, industries, associations professionnelles et entreprises privées sont encourageants. Les progrès qui ont été réalisés grâce à des accords de planification des ressources humaines conclus avec l'industrie canadienne de la fabrication d'appareils électriques et électroniques ainsi qu'avec l'industrie de l'entretien automobile montrent bien les grands avantages que l'on peut retirer d'une approche sectorielle ou industrielle en matière de formation.

Le gouvernement croît qu'au cours de la prochaine décennie, nous devrons nous efforcer de faire de la planification des ressources humaines une caractéristique ordinaire des pratiques d'emploi dans tous les secteurs d'activité. Si l'on réussit, le Canada sera mieux équipé pour faire face aux pressions futures en matière d'adaptation, et nous observerons également un important changement des attitudes concernant l'apprentissage et le travail.

Par conséquent, le gouvernement prévoit favoriser un élargissement majeur de cette activité de façon à viser autant de secteurs, d'industries et de groupes professionnels que possible. Même si la formation professionnelle est une responsabilité qui incombe principalement au secteur privé, les gouvernements ont un rôle important à jouer en favorisant l'élaboration de stratégies qui visent à élever le niveau de compétences des employés.

À cet effet, le gouvernement fédéral offrira plus de conseils techniques et plus de ressources financières au titre de la planification des ressources humaines, aux fins suivantes :

- créer des réseaux d'organisations (associations industrielles, syndicats, établissements d'enseignement) qui ont des préoccupations communes en matière de ressources humaines;
- offrir une aide financière et une aide technique pour résoudre les problèmes relatifs aux ressources humaines, auxquels font face les secteurs, les industries et les entreprises, en particulier les petites entreprises;
- faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre de plans d'équité en matière d'emploi exigés selon le Programme de contrats fédéraux et la Loi sur l'équité en matière d'emploi;
- offrir un financement d'amorçage pour des initiatives telles que la contribution aux coûts en capital ou en matériel lors de l'établissement de centres nationaux de formation professionnelle.

Le gouvernement a l'intention d'examiner cette proposition de façon détaillée avec les associations sectorielles, les syndicats, les industries et les entreprises.

### 2. Développement des compétences des débutants (100 millions de dollars)

Une grande proportion de jeunes Canadiens ne possèdent pas les compétences de base nécessaires pour occuper les emplois d'aujourd'hui. Au cours de la prochaine décennie, il faudra plus de 12 années d'études pour exercer la plupart des nouveaux emplois. Le gouvernement fédéral estime qu'il faut donc se pencher en priorité sur la formation des débutants.

Actuellement, le programme d'apprentissage représente une mesure conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux et du secteur privé. Ce programme offre une formation en cours d'emploi, à laquelle s'ajoutent des périodes de formation théorique dans des établissements professionnels. Le gouvernement fédéral verse un soutien du revenu aux apprentis pendant l'instruction formelle et défraie les provinces pour les dépenses.

Le gouvernement reconnaît que ce programme est essentiellement bon, mais il estime qu'il est nécessaire d'en renforcer certains aspects. En effet, il faut résoudre des problèmes tels que les pénuries persistantes de travailleurs qualifiés dans certains métiers requérant un apprentissage, les taux élevés d'abandon, les lents progrès en matière de normes et d'accréditation nationales, ainsi que la sous-représentation des femmes dans le programme d'apprentissage.

C'est pourquoi le gouvernement fédéral veut solliciter les avis des associations industrielles et des gouvernements provinciaux sur les façons d'améliorer l'apprentissage au Canada.

Le gouvernement se servira de ces avis pour développer des mesures de formation pour des professions requérant un apprentissage. Il projette d'établir un nouveau programme majeur dans le cadre de son engagement à améliorer et à accroître la formation des travailleurs en début de carrière. Ce programme répondra aux besoins des différentes industries et des professions en croissance, telles que celles du secteur des services (par exemple, les professions de gestion financière et de gestion des affaires, la programmation informatique, la puériculture, l'hébergement et les soins offerts aux personnes âgées, à domicile). Le gouvernement sollicitera l'aide et la participation directe des industries à toutes les étapes depuis la conception du programme jusqu'à la sélection des participants, le subventionnement et l'accréditation.

Le gouvernement a l'intention de commencer ses travaux immédiatement afin d'étaler l'introduction du programme sur une période de quatre ans. Grâce à des ententes avec les industries concernant les contributions financières, ce programme, lorsqu'il sera pleinement mis à exécution, permettra à 40 000 ou 50 000 participants (annuellement) d'obtenir de la formation.

En outre, pour aider un plus grand nombre de jeunes à faire la transition du monde des études à celui du travail, le gouvernement fédéral prévoit quadrupler son appui aux programmes d'alternance travail-études. Nos consultations auprès des représentants des industries et des gouvernements provinciaux à propos de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre comprendra des discussions sur les meilleures façons de réaliser cet accroissement. L'objectif à long terme du gouvernement est que les programmes d'alternance travail-études soient offerts dans toutes les écoles secondaires du Canada.

### 3. Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (15 millions de dollars)

Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie du gouvernement fédéral est tenu en haute estime tant par les employeurs que par les travailleurs du Canada, et a attiré l'attention d'autres pays. Le Conseil économique du Canada et le Conseil consultatif sur l'adaptation le considèrent comme un mécanisme majeur d'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre.

Le gouvernement veut plus que doubler l'envergure du Service actuel afin qu'il puisse, chaque année, bénéficier à un millier d'entreprises et leurs employés, lors de grande expansion, de fermetures ou de changements technologiques.

### 4. Développement des collectivités (50 millions de dollars)

Le programme Développement des collectivités est un important mécanisme d'aide à l'adaptation pour environ 200 collectivités rurales désignées dont la situation économique a été touchée par l'évolution du marché. Ces programmes les aident à développer des plans et stratégies qui créent des emplois grâce à la mise sur pied d'entreprises. On a, à maintes resprises, signalé les avantages qu'offre ce programme, comme l'a fait tout récemment le Conseil consultatif sur l'adaptation.

Selon le gouvernement, outre les moyens déjà mis à la disposition de ces collectivités, il est nécessaire d'offrir plus de crédits à investir localement afin d'appuyer les possibilités de travail autonome et les projets valables d'entrepreneurs. Le financement sera donc accru et passera de son niveau actuel de 148 millions de dollars à 198 millions de dollars.

## B. Mesures visant à aider les sans-emploi

(Total des fonds nouveaux : 545 millions de dollars)

Par cette stratégie, on vise principalement au redressement du déséquilibre actuel des dépenses publiques, passant d'un soutien du revenu passif à des mesures actives au chapitre de l'emploi. Par conséquent, le gouvernement a l'intention d'élargir de beaucoup l'usage limité du Régime d'assurance-chômage à des fins de développement, par opposition à des fins de simple soutien du revenu.

### 1. Formation des prestataires d'assurance-chômage (350 millions de dollars)

L'article 26 (ancien article 39) de la Loi sur l'assurance-chômage permet de verser des prestations aux prestataires d'assurance-chômage qui sont admissibles lorsqu'ils suivent des cours de formation approuvés. Dans plusieurs circonstances, le gouvernement défraie aussi les coûts de formation. C'est le principal rôle actif qui incombe actuellement au Régime d'assurance-chômage. C'est aussi à ce titre qu'un soutien du revenu est offert aux apprentis, au Canada.

Le gouvernement propose de doubler l'allocation présentement versée à cet effet, et ce, afin de pouvoir offrir une formation à quelque 60 000 prestataires d'assurance-chômage de plus qui ne possèdent pas les compétences nécessaires au réemploi.

Le gouvernement veut encourager une participation plus active et le parrainage de l'industrie à la formation des prestataires d'assurance-chômage.

En outre, il a l'intention de donner au Service national de placement une nouvelle orientation, ce qui permettra d'offrir aux chômeurs une aide supplémentaire lors du processus de recherche d'emplois. Les personnes qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage bénéficieront d'une aide particulière. Lorsque nécessaire, ils auront accès au service de recherche d'emploi et de placement, au counselling intensif ainsi qu'à des possibilités de formation et de réemploi accrues.

**2. Bénéficiaires d'aide sociale (50 millions de dollars)**

Depuis 1986, les gouvernements fédéral et provinciaux ont développé des mesures conjointes visant à permettre aux bénéficiaires d'aide sociale d'acquérir les compétences et l'expérience nécessaires à l'auto-suffisance. Ces efforts ont eu un taux de succès d'au-delà de 50 p. 100. Le gouvernement fédéral propose d'élargir cette importante mesure, ce, de concert avec les provinces, et est prêt, à cette fin, à engager une somme supplémentaire de 50 millions de dollars. Tenant compte des 50 millions dépensés régulièrement dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada pour le soutien du revenu, et de fonds correspondants versés par les provinces, un total de 200 millions de dollars pourrait par conséquent être disponible pour améliorer les possibilités d'emploi de 10 000 bénéficiaires d'aide sociale de plus.

**3. Travailleurs âgés déplacés (100 millions de dollars)**

À mesure que se produit une restructuration économique, la situation des travailleurs âgés devient particulièrement vulnérable en raison du fait qu'ayant travaillé pour un même employeur pendant de nombreuses années, ils possèdent des compétences très particulières. En perdant leur emploi, les travailleurs âgés font face à de plus grandes difficultés face au réemploi. De même, au point de vue économique, il est logique de ne pas renoncer à la contribution valable de ces travailleurs fiables et expérimentés.

Le gouvernement est d'avis qu'il faut faire plus pour que les compétences acquises au cours de périodes prolongées d'emploi soient au besoin mises à jour pour faciliter le réemploi.

Le gouvernement fédéral assignera une somme supplémentaire de 100 millions de dollars dans le but d'aider ces travailleurs aux prises avec des difficultés lors de la recherche d'autres emplois. Le gouvernement vise ainsi à permettre à ce type de travailleurs de compléter, au besoin, des cours équivalant aux cours de niveau secondaire afin qu'ils puissent se recycler tout en recevant des prestations d'assurance-chômage. Le gouvernement pourrait aussi considérer la possibilité d'étendre la période de formation au-delà de la limite actuelle de deux ans.

Le gouvernement fédéral appuiera également le recyclage de ces travailleurs en aidant les entreprises en expansion à assumer les coûts d'embauchage et de formation lorsqu'elles recruteront des travailleurs mis à pied en raison de changements technologiques et de la demande.

De plus, le gouvernement mettra sur pied, à titre expérimental, des projets visant à éprouver l'efficacité de certaines mesures incitatives, y compris le versement de sommes forfaitaires, ce en vue d'encourager ce type de travailleurs à se chercher rapidement un autre emploi.

Les personnes qui sont mises à pied soudainement après plusieurs années d'un travail continu peuvent trouver particulièrement intimidant d'avoir à chercher un nouvel emploi. Afin qu'un appui soit offert à ce chapitre à tous ceux qui en ont besoin, on demandera aux conseillers en emploi de porter une attention toute particulière aux problèmes et aux besoins de ces travailleurs âgés. On aura aussi davantage recours aux clubs de placement.

Une aide importante est présentement offerte par le gouvernement aux travailleurs âgés dans le cadre de divers programmes de la Planification de l'emploi, du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie et du Programme d'adaptation des travailleurs âgés. Le gouvernement vise à élargir, par ces nouvelles mesures, le cadre des options qui s'adressent aux travailleurs âgés mis à pied après plusieurs années d'un travail continu.

#### 4. Travail autonome, entrepreunariat et aide à la mobilité (45 millions de dollars)

Dans d'autres pays, les programmes visant le travail autonome et l'entrepreunariat ont constitué des mesures prometteuses dans le cadre de stratégies visant à promouvoir l'auto-suffisancce. Le gouvernement se propose par conséquent de permettre aux prestataires qui présentent des plans d'entreprise viables à utiliser leurs prestations d'assurance-chômage pour couvrir partiellement leurs coûts initiaux. Afin d'assurer leur viabilité, ces propositions seront étudiées en collaboration avec des agences telles que la Banque fédérale de développement et les Centres d'aide aux entreprises qui oeuvrent dans les collectivités désignées.

En outre, le gouvernement projette d'accroître de beaucoup l'aide au déplacement versée aux prestataires d'assurance-chômage qui désirent améliorer leurs possibilités de réemploi en se déplaçant vers des régions où le taux de chômage est moins élevé. En élargissant le concept de capitalisation des prestations d'assurance-chômage à cette fin, le gouvernement sera en mesure de verser aux prestataires une somme pouvant aller jusqu'à 15 000 dollars à titre d'aide à la mobilité. Cette initiative sera coordonnée avec les services des Centres d'emploi du Canada, de manière à ce qu'un client d'un CEC d'une région donnée puisse bénéficier d'une aide spéciale offerte par un CEC de la région vers laquelle il se dirige, lors de la recherche d'un emploi.

## C. Un régime d'a.-c. plus juste — Nouvelles dispositions

#### 1. Prestations de maternité, parentales et de maladie (450 millions de dollars)

Le gouvernement vise à modifier complètement le régime actuel de prestations de maladie et de maternité. La présente loi est inflexible et ne concilie pas de façon adéquate le travail et les responsabilités familiales des nouveaux parents.

Les récentes contestations des dispositions en vigueur devant les tribunaux ont fait ressortir les iniquités du régime actuel. Le gouvernement a l'intention de proposer une série de modifications à cette partie de la Loi, dans le but d'accroître de façon substantielle la durée des prestations disponibles tout en satisfaisant aux exigences de la Charte canadienne des droits et libertés.

Les modifications comportent un nouveau système à plusieurs composantes pour les prestations de maladie, de maternité et parentales. Il s'établit comme suit :

- 15 prestations de maternité offertes au cours de la période entourant la naissance de l'enfant;
- 10 prestations parentales offertes aux parents adoptifs ou naturels, mères ou pères, ou partagées entre eux, selon leur désir;
- 15 prestations de maladie.

Le nouveau régime permettra aux prestataires de recevoir chaque type de prestations jusqu'à concurrence du maximum possible (c.-à-d. 15 prestations de maternité, 10 prestations parentales, 15 prestations de maladie) tant que la durée cumulative de prestations spéciales ne dépasse pas 30 semaines.

De plus, les prestataires pourront, selon le cas, demander des prestations ordinaires combinées aux prestations spéciales. Une fois de plus, le montant demandé en vertu de chaque type de prestations est sous réserve du maximum selon le genre de prestations, et le total ne peut pas dépasser 30 semaines de prestations ou le montant équivalant à la durée maximale de prestations ordinaires, s'il est supérieur à 30 semaines.

Ces nouvelles prestations fourniront à la plupart des parents un soutien du revenu plus généreux et plus souple quant aux accomodements que les mères ou les pères voudraient prendre concernant le soin de leurs enfants.

### 2. Prestations d'a.-c. pour les personnes âgées de 65 ans et plus (40 millions de dollars)

Actuellement, le Régime d'assurance-chômage n'assure pas les personnes âgées de 65 ans et plus. Ces travailleurs ne paient pas de primes et ceux qui perdent leur emploi ne sont pas admissibles à recevoir des prestations.

Le gouvernement a l'intention de modifier la Loi sur l'assurance-chômage en vue d'étendre l'assujettissement à ceux qui choisissent de retarder leur retraite, de façon à reconnaître que de plus en plus de Canadiens décident de travailler après l'âge de 65 ans, et afin de respecter les dispositions de la Charte en matière d'égalité.

### 3. Autres changements à l'Assurance-chômage (25 millions de dollars)

Le projet de loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage comprendra un certain nombre de propositions visant à clarifier le libellé et à réduire les difficultés administratives. La plupart de ces propositions pourraient être vues comme des modifications techniques mineures.

Toutefois, cette section comporte une importante proposition. Ainsi, le gouvernement veut modifier la Loi pour faire disparaître les restrictions injustes quant à l'accessibilité des prestations lors de conflits de travail.

Présentement, la Loi ne permet pas le versement de prestations de maladie ou de maternité lors de conflits collectifs dans les lieux de travail. Cette restriction est inéquitable pour plusieurs employés et sera ainsi éliminée. De même, on enlèvera la restriction aux prestations ordinaires pour les employés qui ne sont pas impliqués directement dans un conflit collectif.

## D. Modifications à la Loi sur l'assurance-chômage : admissibilité aux prestations et durée

(1,290 milliard de dollars d'économies)

Plusieurs rapports ont suggéré des modifications à la Loi sur l'assurance-chômage afin d'accroître la période de travail requise pour être admissible aux prestations. Bien que le gouvernement considère que le régime répond bien aux situations et circonstances pour lesquelles il a été établi, les fonds d'assurance-chômage pourraient être utilisés de façon plus efficace.

Les modifications proposées tiendront compte des difficultés diverses auxquelles font face les Canadiens lorsqu'ils cherchent un emploi en raison des multiples conditions du marché du travail dans les différentes régions du pays. Les modifications représentent une pondération des diverses solutions possibles. Aucune série de changements ne saura satisfaire toutes les parties en cause, mais le gouvernement croît que les modifications proposées répondent aux questions fondamentales soulevées au regard du présent Régime d'assurance-chômage. Elles rendront le Régime d'assurance-chômage plus équitable et feront en sorte qu'il réponde mieux aux besoins des Canadiens. Il obligera aussi les Canadiens à déployer au besoin des efforts additionnels pour trouver un emploi là où il en existe, et permettra d'aider un plus grand nombre de Canadiens à acquérir les compétences nécessaires pour améliorer leurs possibilités d'emploi et réaliser leurs aspirations.

Les changements en ce domaine consisteront :

- à augmenter la période minimale de travail requise pour être admissible aux prestations;
- à réduire la durée maximale des prestations disponibles;
- à augmenter les pénalités pour ceux qui quittent volontairement leur emploi sans motif valable;
- à augmenter les pénalités pour ceux qui obtiennent frauduleusement des prestations.

Les changements apportés au Régime d'assurance-chômage se feront surtout sentir dans les régions où la croissance de l'emploi a été importante et s'amenuiseront dans les régions à haut niveaux de chômage.

### 1. Normes minimales d'admissibilité

Les présentes normes minimales requises pour être admissible en vertu du Régime d'assurance-chômage sont parmi les moins sévères au monde. La Loi stipule qu'il faut de 10 à 14 semaines de travail pour être admissible aux prestations, selon le taux de chômage de la région de résidence. Dans les régions où le taux de chômage est supérieur à 9 p. 100, un employé peut être admissible aux prestations après 10 semaines de travail.

Les modifications proposées permettront au Régime de continuer de s'adapter à la conjoncture économique des régions tout en augmentant les périodes minimales d'admissibilité dans la plupart d'entre elles. Un employé devra travailler entre 10 et 20 semaines (selon le taux de chômage de la région) avant d'être admissible aux prestations. Par exemple, les travailleurs de Saskatoon, de Montréal et de St. John's sont maintenant admissibles aux prestations après 10 semaines de travail. En se basant sur les taux de chômage actuels, ces employés devront travailler de 3 à 6 semaines de plus pour être admissibles aux prestations. Dans les secteurs où le taux de chômage demeure très élevé (15 p. 100 et plus), aucun changement ne sera apporté. (L'annexe 2 fait état des normes d'admissibilité proposées).

### 2. Durée des périodes de prestations

En vertu de la présente Loi, des prestations peuvent être versées selon une structure à trois phases compliquée qui tient compte des taux de chômage qui prévalent dans les régions et du nombre de semaines de travail d'une personne. La durée totale des périodes de prestations ne peut pas dépasser 50 semaines.

Le gouvernement a l'intention de simplifier la structure relative aux prestations. En outre, à l'exception des régions où l'on trouve les taux de chômage les plus élevés, la période maximale de droit aux prestations sera réduite.

Par exemple, dans les régions où le taux de chômage se situe à 11 p. 100, un employé ayant travaillé pendant 30 semaines peut maintenant recevoir 50 prestations. Selon la formule proposée, un employé pourrait retirer 42 prestations après avoir travaillé pendant 30 semaines. (L'annexe 3 fait état de la durée des périodes de prestations.)

### 3. Admissibilité des réitérants

Afin de faciliter l'admissibilité aux prestations ordinaires et de réduire la complexité de la Loi sur l'assurance-chômage, le gouvernement a l'intention de supprimer la disposition actuelle touchant les conditions d'admissibilité des prestataires réitérants.

### 4. Pénalités pour les personnes qui quittent leur emploi sans motif valable

On estime que les personnes qui quittent leur emploi sans motif valable pourraient recevoir en 1990 des prestations d'assurance-chômage totalisant la somme de 1,1 milliard de dollars. En vertu de la Loi actuelle, ces prestataires sont pénalisés et se voient imposer une réduction de une à six semaines de prestations à laquelle ils auraient eu droit.

Le gouvernement projette d'accroître cette pénalité de manière à ce que les personnes qui quittent leur emploi sans motif valable aient à faire face à une réduction de 7 à 12 prestations au cours de leur période de droit aux prestations. Il a de plus l'intention de réduire le taux de prestations pour ces travailleurs, le faisant passer de 60 p. 100 à 50 p. 100 de la rémunération assurable.

Aucune pénalité ne sera imposée aux employés qui quittent leur emploi pour des motifs valables, tels que des conditions dangereuses de travail, le harcèlement sexuel et la réaffectation du conjoint dans un autre lieu de travail.

### 5. Pénalités pour les fraudeurs du Régime d'a.-c.

Parmi les fraudes les plus courantes commises par un prestataire à l'égard du Régime d'assurance-chômage, notons la négligence de rapporter les revenus de travail alors que l'on reçoit des prestations d'assurance-chômage. À l'heure actuelle, la Loi sur l'assurance-chômage permet que l'on ait recours à des poursuites judiciaires et que l'on impose des pénalités administratives lors de fraudes commises par des prestataires.

L'amende maximale pouvant être imposée à un prestataire par le tribunal est de 500 dollars par infraction; en réalité, la moyenne est de 90 dollars. À l'heure actuelle, la pénalité administrative maximale imposée à un prestataire équivaut à trois fois son taux de prestations. Toutefois, la pratique générale veut qu'elle se situe à 50 p. 100 du taux de prestations.

Lorsqu'une fraude est commise par un employeur, la Loi prévoit seulement des poursuites judiciaires. Aucune disposition ne permet d'imposer des pénalités administratives.

Le gouvernement propose d'accroître de beaucoup les pénalités pour les prestataires et les employeurs qui commettent des fraudes à l'égard du Régime d'assurance-chômage.

# 3
# Processus

Le cheminement des propositions gouvernementales est clairement défini dans ce document. Les modifications proposées au Régime d'assurance-chômage ont été longuement étudiées et représentent un énoncé des intentions fermes du gouvernement. Néanmoins, on ne s'attend aucunement à ce que tous ces changements fassent l'objet d'un consensus.

Un projet de loi faisant état des modifications proposées en matière d'assurance-chômage sera rédigé et déposé devant le Parlement plus tard ce printemps.

La réussite de la mise en oeuvre des composantes de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre exigera la participation de nombreux groupes. Le gouvernement amorce, par ce document, un processus étendu de consultation auquel prendront part ses partenaires du patronat et des syndicats, les gouvernement des provinces et des territoires, des représentants du monde de l'enseignement et des établissements de formation, de même que d'autres intéressés, et ce, de toutes les régions du pays.

Les mesures proposées en vue d'accroître l'envergure et la qualité de la formation dispensée par le secteur privé seront influencées par les suggestions et les commentaires recueillis lors de ces consultations. De telles mesures sont, de par leur nature, des activités qui nécessitent l'engagement des travailleurs aussi bien que des employeurs — et le gouvernement tient à faciliter ce processus en réunissant les intéressés afin qu'ils puissent étudier ensemble leurs besoins en matière de compétences.

Au cours des prochains mois, les ministres ainsi que d'autres représentants du gouvernement rencontreront divers groupes et Canadiens afin de susciter des échanges de vues sur les propositions.

En tant que gouvernement, nous voulons nous assurer que l'on pourra accorder le temps voulu pour mener des consultations, formuler des observations et tenir un débat. Nous croyons que, dans son ensemble, la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre saura répondre aux défis auxquels fait face la main-d'oeuvre canadienne, et nous nous engageons à aller de l'avant pour que de nouveaux programmes et un Régime d'assurance-chômage modifié soient mis en oeuvre au début de l'année 1990.

# Annexes

Annexes

## ANNEXE 1

# STRATÉGIE DE MISE EN VALEUR DE LA MAIN-D'OEUVRE

## *Dépenses*
**(en millions de dollars)**

**Élargissement de la formation dans le secteur privé:**

- Planification des ressources humaines 65$
- Formation des débutants 100
- Développement des collectivités/Service d'aide à l'adaptation de l'industrie 65

**Initiatives visant à aider les chômeurs:**

- Formation aux prestataires d'a.-c. 350
- Bénéficiaires d'aide sociale 50
- Travailleurs âgés déplacés 100
- Travail autonome, entrepreneuriat, mobilité 45

**Rendre l'A.-c. plus équitable:**

- Prestations parentales 340
- Souplesse des prestations spéciales 110
- Travailleurs âgés de 65 et plus 40

**Autres modifications à l'A.-c.:** 25

**TOTAL** **1290$**

## *Nouvelles répartitions*
**(en millions de dollars)**

**Changements à l'Assurance-chômage:**

- Norme variable d'admissibilité et durée des prestations 770$*
- Abandons volontaires d'emploi sans motif valable 450*
- Aide au réemploi pour les prestataires d'a.-c. 90

**TOTAL** **1290$**

* En raison des diverses catégories de participants, l'impact des modifications à l'A.-c. ne totalise pas la somme de 1290 millions de dollars.

# ANNEXE 2

## NORME VARIABLE D'ADMISSIBILITÉ

| Taux de chômage régional | Nombre de semaines d'emploi assurable nécessaire |
|---|---|
| 6% et moins | 20 |
| plus de 6% jusqu'à 7% | 19 |
| plus de 7% jusqu'à 8% | 18 |
| plus de 8% jusqu'à 9% | 17 |
| plus de 9% jusqu'à 10% | 16 |
| plus de 10% jusqu'à 11% | 15 |
| plus de 11% jusqu'à 12% | 14 |
| plus de 12% jusqu'à 13% | 13 |
| plus de 13% jusqu'à 14% | 12 |
| plus de 14% jusqu'à 15% | 11 |
| plus de 15% | 10 |

# ANNEXE 3

## Modifications proposées au barème des prestations d'A.-c.

### Nombre de semaines de prestations d'A.-c.

***• Taux de chômage de la région du prestataire •***

| • Semaines de travail • | 6% et moins | Plus de 6% à 7% | Plus de 7% à 8% | Plus de 8% à 9% | Plus de 9% à 10% | Plus de 10% à 11% | Plus de 11% à 12% | Plus de 12% à 13% | Plus de 13% à 14% | Plus de 14% à 15% | Plus de 15% à 16% | Plus de 16% |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 10 | | | | | | | | | | | 37 | 39 |
| 11 | | | | | | | | | | 36 | 38 | 40 |
| 12 | | | | | | | | | 35 | 37 | 39 | 41 |
| 13 | | | | | | | | 34 | 36 | 38 | 40 | 42 |
| 14 | | | | | | | 33 | 35 | 37 | 39 | 41 | 43 |
| 15 | | | | | | 30 | 34 | 36 | 38 | 40 | 42 | 44 |
| 16 | | | | | 27 | 31 | 35 | 37 | 39 | 41 | 43 | 45 |
| 17 | | | | 24 | 28 | 32 | 36 | 38 | 40 | 42 | 44 | 46 |
| 18 | | | 21 | 25 | 29 | 33 | 37 | 39 | 41 | 43 | 45 | 47 |
| 19 | | 19 | 22 | 26 | 30 | 34 | 38 | 40 | 42 | 44 | 46 | 48 |
| 20 | 17 | 20 | 23 | 27 | 31 | 35 | 39 | 41 | 43 | 45 | 47 | 49 |
| 21 | 18 | 21 | 24 | 28 | 32 | 36 | 40 | 42 | 44 | 46 | 48 | 50 |
| 22 | 19 | 22 | 25 | 29 | 33 | 37 | 41 | 43 | 45 | 47 | 49 | |
| 23 | 20 | 23 | 26 | 30 | 34 | 38 | 42 | 44 | 46 | 48 | 50 | |
| 24 | 21 | 24 | 27 | 31 | 35 | 39 | 43 | 45 | 47 | 49 | | |
| 25 | 22 | 25 | 28 | 32 | 36 | 40 | 44 | 46 | 48 | 50 | | |
| 26 | 22 | 25 | 28 | 32 | 36 | 40 | 44 | 46 | 48 | | | |
| 27 | 23 | 26 | 29 | 33 | 37 | 41 | 45 | 47 | 49 | | | |
| 28 | 23 | 26 | 29 | 33 | 37 | 41 | 45 | 47 | 49 | | | |
| 29 | 24 | 27 | 30 | 34 | 38 | 42 | 46 | 48 | 50 | | | |
| 30 | 24 | 27 | 30 | 34 | 38 | 42 | 46 | 48 | | | | |
| 31 | 25 | 28 | 31 | 35 | 39 | 43 | 47 | 49 | | | | |
| 32 | 25 | 28 | 31 | 35 | 39 | 43 | 47 | 49 | | | | |
| 33 | 26 | 29 | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | 50 | | | | |
| 34 | 26 | 29 | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | | | | | |
| 35 | 27 | 30 | 33 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | |
| 36 | 27 | 30 | 33 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | |
| 37 | 28 | 31 | 34 | 38 | 42 | 46 | 50 | | | | | |
| 38 | 28 | 31 | 34 | 38 | 42 | 46 | | | | | | |
| 39 | 29 | 32 | 35 | 39 | 43 | 47 | | | | | | |
| 40 | 29 | 32 | 35 | 39 | 43 | 47 | | | | | | |
| 41 | 30 | 33 | 36 | 40 | 44 | 48 | | | | | | |
| 42 | 30 | 33 | 36 | 40 | 44 | 48 | | | | | | |
| 43 | 31 | 34 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | | |
| 44 | 31 | 34 | 37 | 41 | 45 | 49 | | | | | | |
| 45 | 32 | 35 | 38 | 42 | 46 | 50 | | | | | | |
| 46 | 32 | 35 | 38 | 42 | 46 | | | | | | | |
| 47 | 33 | 36 | 39 | 43 | 47 | | | | | | | |
| 48 | 33 | 36 | 39 | 43 | 47 | | | | | | | |
| 49 | 34 | 37 | 40 | 44 | 48 | | | | | | | |
| 50 | 34 | 37 | 40 | 44 | 48 | | | | | | | |
| 51 | 35 | 38 | 41 | 45 | 49 | | | | | | | |
| 52 | 35 | 38 | 41 | 45 | 49 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |